

## A szolgáltatások EU-beli áramlásának előmozdítása versenypolitikai eszközökkel

Pelle Anita<sup>1</sup>

*A tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa: hogyan szolgálja az Európai Unió verseny-szabályozási rendszere a tagállamok közötti szolgáltatásáramlást? A kérdés megválaszolása érdekében először áttekintjük a közösségi versenyszabályozás legfőbb vonatkozó elemeit. Külön kitérünk az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozására. Ezután vázlatosan ismertetjük azokat a világméretű tendenciákat, amelyek a szolgáltatásáramlás transznacionalizálódását elősegítették, és amelyek értelemszerűen az EU tagállamai közötti szolgáltatásáramlást is érintik.*

*Az EU versenypolitikája – a változásokra reagálva – az 1990-es évek végén szabályozási területei közé emelte a liberalizációt, amely elsősorban a szolgáltatáspiacokra értelmezhető. Bemutatjuk ezen versenypolitikai terület közelmúltbeli fejlődését is: először az intézményi-politikai kereteit vizsgáljuk meg, majd néhány releváns közösségi versenyjogi esetet. Így mutatjuk be azt a konkrét folyamatot, ami a fent megfogalmazott kérdésre adja meg a választ.*

*Kulcsszavak: általános érdekű szolgáltatás, Európai Unió, versenyszabályozás, liberalizáció*

### 1. Bevezetés

Tanulmányunkban bemutatjuk azt a kölcsönösséget mutató kétoldalú hatás-sorozatokat, amelyet a szolgáltatási szektor és a versenypolitika az elmúlt néhány évtizedben gyakorolt egymásra. Meggyőződésünk ugyanis, hogy itt *egy valóban kétirányú folyamatról van szó*: a szolgáltatások fejlődése szükségképpen maga után vonta a versenypolitika fejlődését – lévén a versenypolitika a piacsabályozás egyik, ha nem leghatékonyabb eszköze (Motta 2007). Másrésztől épp a versenypolitikának ez a hatékony piacsabályozó volta a biztosíték arra, hogy a versenyszabályozás<sup>2</sup> vis-szahat a szolgáltatási piacok fejlődésére.

---

<sup>1</sup> Pelle Anita, adjunktus, SZTE Gazdaságtudományi Kar Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete (Szeged).

A tanulmány az OTKA 63619.2006 sz. A lisszaboni stratégia 2005-2008 c. projektjének támogatásával készült.

<sup>2</sup> A versenyszabályozásra, mint a versenypolitika explicit megnyilvánulására, legevidensebb eszközére tekintünk. A két kifejezés alatt tehát különböző fogalmakat értünk: a versenypolitika az elmélet, az irányvonal, míg a versenyszabályozás ennek egyik praktikus manifestációja.

## 2. Jogi alapok

Először a vonatkozó főbb versenyszabályozási elemeket mutatjuk be. Célzott áttekintésünkkel abból indulunk ki, hogy *a versenyszabályozás szorosan összefügg az- zal a gazdasággal, amelyre vonatkozik*. Ezt a gondolatot Vörös Imre fejtette ki egy, a rendszerváltás előtti útkereső magyarországi konferencián (Vörös 1989, 7.o.), ha nem is konkrétan abban az értelemben, ahogyan mi itt hivatkozunk rá: „A verseny jogi szabályozását szükségképpen bele kell helyezni abba a természetes gazdasági, sőt, társadalmi közegbe, amelyben megalkották azt, és amelyben működik, él. (...) A versenyjog csakis abban a közgazdasági kontextusban vizsgálható, amelyben ha- tását kifejti, azzal összefüggésben és attól el nem szakíthatóan. A versenyjog és az általános közgazdasági közeg, a gazdaságpolitikai feltételrendszer szoros összefü- ggéséből adódik, hogy a versenyjog továbbfejlesztése, gyakorlatának kialakítása mintegy gazdaságpolitikai „csomagterv”-ként képzelhető csak igazán el.”

Vörös ugyanezen a konferencián mutatott rá, hogy az 1970-es évek óta új irányt vettek a nyugat-európai versenypolitikák, beleértve az Európai Közösséget (EK) is. Ekkor következett be az a váltás, hogy – legalábbis a versenypolitikában – a jóléti állam megteremtésének igénye háttérbe szorult *a piaci egyensúly helyreállítá- sának célja* mögött. Ez magával vonta a következőket:

- Elkezdődött a támogatások leépítése, eleinte elsősorban az iparban. A nem gazdaságos vállalatok felszámolása az 1970-es évek elhúzódó gazdasági vál- ságából való kilábalás garanciája lett.
- Ebben a folyamatban döntő szerepe volt a piaci viszonyokra való fokozott tá- maszkodásnak, az „állami gyámkodás” jelentős része eltörlésének.
- Mindezen célkitűzések eredményeképp egy deregulációs folyamat is kezdetét vette.

A korai időszakban elsősorban az iparra jellemző változások a szolgáltatási szektor későbbi szabályozására is hatással voltak, hiszen ha belegondolunk, láthat- juk: az új irányvonal épp a 2000-es évek szolgáltatáspiaci liberalizációs törekvéseit alapozta meg. A deregulációval és a piaci viszonyok garantálásával együtt ugyanak- kor igény mutatkozott arra is, hogy a jogi szabályozást is gazdaságossági vizsgálat- nak kell alávetni (Posner 2001): meg kell nézni, hogy mennyi a költsége, és milyen eredményeket hozhat. Ebben a szellemben, valamint abból kiindulva, hogy a ver- senyjognak a versenyügyi esetek nagyon fontos részét képezik (hiszen ezek is a mindenkorai versenypolitikai irányultságot mutatják meg), tanulmányunk végén né- hány jogesetet is meg fogunk vizsgálni, felvázolva azok lehetséges kimeneteleit, ha- tásait is.

Az *EK versenyszabályozásának alapjait* az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) fekteti le. Konkrétan a Szerződés 81. és 82., valamint 86. cikkei tartalmazzák a vállalatok magatartásának

szabályozását, a 87-88. cikkek pedig a tagállamok által nyújtott támogatások szabályozását<sup>3</sup>. Az EK versenyszabályozásának alkalmazásakor a legfontosabb jogelvek:

- a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége (részletes kifejtését ld. (GVH 2008)),
- a cél vagy hatás elve (melynek értelmében a jog hatálya alá tartozó a magatartás akkor is, ha „csak” célja, vagy ha „csak” hatása a verseny korlátozása),
- valamint a területen kívüliség elve (vagyis hogy a jog nem korlátozódik az EK területén bejegyzett vállalkozásokra).

Az alapelvek közül az elsövel kapcsolatban annyit fontosnak tartunk kiemelni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének kiemelésével *a versenyszabályozás egyúttal az európai integráció kiteljesítésének is az eszköze lett*, hiszen „a versenyszabályokkal elérhető, hogy a fokozatosan lebontott kereskedelmi korlátokat ne teremtsék újjá a cégek” (Remetei–Filep 2005, 286.o.).

A 81. cikk a kartelltilalom, mely egy általános tiltást fogalmaz meg, és számos lehetséges tiltott magatartást nevesít is, de a (3) bekezdése, annak is négy konjunktív feltétele révén bizonyos kartelleket engedélyez (Tóth 2007). A 81. cikk (3) bekezdése értelmében az évtizedek során ún. csoportmentességi rendeletek egész sora született, melyek bizonyos hasonló típusú megállapodások számára automatikus mentesülést biztosítanak. Jelenleg a következő területeken van hatályban csoportmentességi rendelet (GVH VK 2007):

- vertikális megállapodások,
- vonalhajózás,
- szakosítás,
- kutatás és fejlesztés,
- gépjármű-forgalmazás,
- biztosítás,
- technológia átadás,
- légi közlekedés.

A fentiek közül a vonalhajózásra, a gépjármű-forgalmazásra, a biztosításra és a légi közlekedésre vonatkozóak kifejezetten szolgáltatási ágazati csoportmentességi rendeletek, de a többi is lehetőséget biztosít a szolgáltatási szektor szereplői számára olyan megállapodások megkötésére, melyekre az általános tiltás nem vonatkozik.

A 82. cikk a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltja. Itt mentesség nincs, csak igazolhatóság, a 86. cikk alapján. A 86. cikket – bonyolult megfogalmazása és témánk szempontjából való fontossága miatt – szó szerint idézzük:

<sup>3</sup> A Szerződés cikkeire való hivatkozáskor a konszolidált verzió számozását követjük.

1. *A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen az annak 7. és 85–94. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.*
2. *Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.*
3. *A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.*

A későbbiekben erre még visszatérünk, hiszen a közszolgáltatások minden további közösségi szabályozásához ez a cikk jelenti a kiindulópontot. Itt csak arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a bizonyítás terhe minden esetben az adott vállalaton van; hogy a cikk az Európai Bizottságot (a továbbiakban: Bizottság) szabályozói jogkörrel ruhazza fel; továbbá hogy a cikk által támasztott kritériumrendszer összességében nehezen teljesíthető.

Ami a tagállamok által nyújtott támogatások szabályozását illeti, a 86-87. cikkek szabályozásán túl éppen most zajlik egy *átfogó reform* (EB 2005a). Az állami támogatások szabályozása egyébként logikájában a kartellszabályozáshoz hasonlítható: az általános tiltáson felül elismeri, hogy az állami támogatások bizonyos esetekben indokoltak lehetnek. A reform eddigi legkonkrétabb eredménye a 2008. augusztus 6-án elfogadott általános csoportmentességi rendelet (800/2008 sz. EK rendelet), mely hatályon kívül helyezett minden korábbi csoportmentességi rendeletet az állami támogatásokra vonatkozóan. Nem egyszerűen egységesítette ezeket, hanem átalakította a mentességek körét is, egy komplex rendszerbe helyezve el azokat. A rendszer formálójá pedig az EU hosszabb távú (gazdaság)politikai stratégiája lett, amely *elsősorban a megújított lisszaboni programban* ölt testet (EB 2005b). A 2008-as új rendelet épp ennek szellemében született.

A 800/2008 sz. EK rendelet részletesen felsorolja a tiltás alól mentességet élvező állami támogatási kategóriákat. Ezekkel kapcsolatban témánk szemszögéből a következő megállapításokat tehetjük, megfogalmazva egyúttal a reform lényeges elemeit:

- Az EK joga többé nem nevesít szektorokat, ahol általában véve elfogadhatónak tartja az állami támogatások létét, így egyetlen szolgáltatási szektort sem.
- A szektorális megközelítés helyett a mentességi rendszer inkább az EU különböző horizontális céljainak megvalósulását hivatott segíteni. Ilyenek a kis- és középvállalkozások támogatása, a foglalkoztatás és a képzés támogatása,

egyes hátrányos társadalmi csoportok munkaerő-piaci integrációjának előmozdítása, energiatakarékosság, környezetvédelem.

A 2008 őszen kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság az *állami támogatások kérdéskörének újragondolását* is felvetette. Sem a Szerződés, sem a másodlagos jog nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy pénzügyi és/vagy gazdasági válság esetén a szigorú szabályokat nem kell alkalmazni – kivéve esetleg a Szerződés 92. cikke (3) bekezdésének b, pontját, a közös piaccal összeegyeztethető támogatások felsorolásában, amely így szól:

- „valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás”

A Bizottság ezzel kapcsolatos álláspontját a versenyügyi biztos, Neelie Kroes egy beszéde (Kroes 2008) mutatja. Ennek lényege, hogy a Bizottság tudomásul veszi az államok segítségnyújtását a bankcsődök megelőzése érdekében – az ismert negatív következmények kiküszöbölése okán –, de egyúttal emlékezteti a tagállamokat az állami támogatásokra vonatkozó általános tilalomra, és határozottan azt javasolja, hogy az állami támogatások korlátozódjanak a bankok megmentésére – a lehető legkisebb mértékű támogatást nyújtva –, és semmiképpen ne honosodjanak meg más szektorokban. Ezen felül kifejti, hogy a Versenyügyi Főigazgatóság, és az ő személyes álláspontja értelmében is, a válságból való kilábalás hosszú távú eredményeket hozó eszközét nem az állami támogatások, hanem *a piacok mihamarabbi újraindítása* jelenti.

Térjünk vissza a 86. cikkhez! A Szerződés e helyen szabályozza az ún. *általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat*. A jogalkotás mögött meghúzódó közgazdasági elképzelés szerint ezek *olyan közszolgáltatások, amelyek nem működnének, ha az állam nem nyújtaná őket* (Clemen et al 2006). A két kulcsfogalom ezért a szolgáltatás ellátása, valamint annak biztonsága. Az EU 2003-ban kezdte el vizsgálni, hogy ezek valóban közszolgáltatások-e, milyen mértékben (mekkora részben), és hogy ezen szolgáltatások piacán a verseny bevezethető-e (EB VF 2008a). Az eredmények elérését elősegítendő, valamint a nyilvánosság és a tájékoztatás biztosítására 2007 novemberében hoztak létre egy angol nyelvű *interaktív információs szolgálatot* a témában<sup>4</sup>.

A vizsgálat és a jogalkotás eddigi lépései:

- 2003-ban egy EU-szintű konzultációt rendeztek az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról, melyen közhatóságok, érdekképviselői szervezetek, vállalat-

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm)

kozások és egyéb gazdasági szervezetek, felsőoktatási intézmények és magán-személyek vettek részt<sup>5</sup>.

- 2003-ban, a konzultációt követően a Bizottság Zöld Könyvet adott ki az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról (EB 2003). A dokumentum részletesen körbejárja az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát, lehetséges elemeit, szektorspecifikus áttekintést is ad, valamint javaslatokat tesz egy közösségi szintű definíció és szabályozás megteremtéséhez. Figyelembe veszi a fogyasztóvédelmi, a verseny- és a kereskedelempolitikai szempontokat is.
- A Zöld Könyvet – a Bizottság jogalkotási procedúrájának megfelelően – 2004-ben egy Fehér Könyv követte (EB 2004b), amely már konkrét, jogszabályi szintű javaslatokat tartalmaz. A Fehér Könyv kiterjed olyanokra, mint felelősség-megosztás, a közszolgáltatások elérése nyitott versenypiacokon, fogyasztói jogok tiszteletben tartása, jogbiztonság, ágazati politikák felülvizsgálata. Külön fejezetben tárgyalja a szociális és egészségügyi jellegű közszolgáltatások kérdését.
- A folyamat következő – eddigi legfrissebb – lépése egy bizottsági vélemény közzététele volt 2007. november 20-án (EB 2007). A dokumentumban a legnagyobb érdemi változás a 2004-es Fehér Könyvhöz képest az, hogy ebbe már belefoglalták a 2006-ban a szociális szolgáltatásokról indított nyílt konzultáció eredményeit is. A bizottsági vélemény ennek szellemében hangsúlyozza a szociális és egészségügyi szolgáltatások sajátos helyzetét, amelyeknek megfelelő kezelése az európai társadalmi modellt követő integráció számára kulcsfontosságú.

Bár egyik dokumentum sem bír jogi kötőerővel, hatásukat mégsem szabad lebecsülni. Először is: elindult a kommunikáció a szereplők között, ráadásul intézményszerűsített formában. Másrészt: a megjelent dokumentumok minden bizonnyal hatással voltak a versenyügyi esetek sorsára, onnantól kezdve, hogy milyen ügyek kerültek a Bizottság általi vizsgálatra, odáig, hogy milyen döntések születtek, illetve hogy mindennek hatására a „jól viselkedő” vállalatok milyen új, a korábbinál inkább piacokonform és a versenyt erősítő magatartásokat kezdtek tanúsítani.

A folyamatok egyébként összhangban vannak a fejlett világ szabályozási rendszereiben tapasztalható változásokkal (Kiss 2008):

- Az utóbbi időben az ágazati szabályozások és az általános versenyszabályozás egyre közelebb kerülnek egymáshoz: Míg korábban úgy gondolták, hogy a versenyszabályozás „csak” a piaci magatartásokkal foglalkozzon, ágazatspecifikus vizsgálatok és jogalkotás nélkül – hiszen erre szolgáltak az ágazati szabályozások – újabban egyre több szabályozó ismeri fel, hogy a konkrét piacot és az ott létező (vagy nem létező) versenyt nem lehet egymás-

<sup>5</sup> A konzultáció anyagai elérhetők itt: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/archives\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/archives_en.htm), lásd továbbá EB (2004a).

tól teljesen függetlenül kezelni. A piacelemzés (értsd: az adott konkrét piac elemzése) így a modern versenypolitikának alapvető eszköze lett (részletesen kifejti Motta 2007).

- Szabályozási konvergencia tapasztalható: Miután a szabályozások tárgya ugyanaz (ti. a verseny egy-egy piacon), az alkalmazott eszközök pedig szintén egyre közelebb kerülnek egymáshoz (piacelemzés), a konvergencia értelem-szerűen a szabályozásban is megmutatkozik.
- Dereguláció: a piac működése sokszor hatékonyabban eléri a célokat, mint a szabályozás. A szabályozásnak – ezt felismerve tehát – elsődleges célja a piac működésének biztosítása, ami viszont csak az ágazati és a versenyszabályozás összehangolt fejlesztésével biztosítható.

A fentiekhez annyit fontosnak tartunk hozzátenni, hogy – a 2007-es bizottsági véleménnyel is összhangban – a szociális és egészségügyi szolgáltatások terén nem lehet pusztán verseny- és hatékonysági szempontokat figyelembe venni. Ennek ellenére ezen szolgáltatások esetében is jó hatása lehet annak, ha verseny van a szereplők között, ami végső soron a szolgáltatások igénybe vevői számára biztosít választékot, jobb minőséget, és mindezt alacsonyabb áron.

### 3. A szolgáltatási szektor növekedése, és a versenypolitika fejlődése

Az európai gazdaság szerkezetében, működésében *alapvető változások* mentek végbe az elmúlt évtizedekben, amelyek egyre gyorsuló tendenciát mutatnak. A változások többsége közismertnek mondható, ezért e helyen csak egy nagyon vázlatos felsorolást adunk, néhány megjegyzéssel:

- a szolgáltatási szektor előretörése a fejlett országokban (korai, de előre mutató munka: Orio (1987), jó áttekintést nyújt Papp (2003));
- a gazdasági integráció mélyülése Európában (a folyamatot a kiegyensúlyozott növekedés tükrében bemutatja Molle (2001));
- a kelet-közép-európai gazdasági átalakulás, a transznacionalizálódás általános folyamataiba ágyazódva (részletesen bemutatja Csaba (2006), különösen 131-162. oldalak);
- a szolgáltatási szektor nemzetközivé válása (lásd például Kacsirek (2007), Surányi (2002), Gál (2000)), elsősorban a következő módokon: közvetlen külföldi tőkebefektetések a szolgáltatási ágazatokban; határon átnyúló szolgáltatások, különösen a pénzügyi szektorban; transznacionális felvásárlások és fúziók – ez elsősorban az energiapiaci nyitások után figyelhető meg az egyes nemzeti piacokon;
- az IKT fejlődése (ennek számos érdekes és egyedi aspektusára hívja fel a figyelmet Szabó és Hámori (2006), e helyen kiemelve könyvük 3. fejezetét,

amely rávilágít, hogy az IKT terjedésével a termékek is mint szolgáltatások jelennek meg).

Mindezt a közösségi versenypolitika is igyekezett „lekövetni”. A leglátványosabb változás az volt, hogy a 2000-es évek elején – a hagyományos szabályozási területek mellett – a liberalizáció a közösségi versenypolitika új, önálló területévé nőtte ki magát<sup>6</sup>. Ehhez a jogi alapot a Római Szerződés 2-3. cikkei szolgáltatták. A 2. cikk tartalmazza azt az általános célkitűzést, hogy „a Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét”. A 3. cikk f) pontja pedig ezen cél elérése érdekében rendelkezik „olyan rendszer bevezetéséről, amely megakadályozza a közös piaci verseny torzulását”. Igaz, hogy a Szerződés fenti pontja alatt tartalmilag kezdetben a klasszikus versenyszabályozást értették – és ennek kereteit a Szerződés már hivatkozott cikkeiben le is fektették –, mindazonáltal a szöveg értelmezése megengedte, hogy ebbe a liberalizációs törekvéseket is beleértsek, annak összes intézményesített rendszerével és jogi szabályozásával együtt.

Az első jogeset, amelyben a közszolgáltatások állami monopóliumának megszüntetése felmerült, az infrastruktúra és a szolgáltatás szétválasztása révén, a dán vasúti társaság, a DSB szállítási voltak Rodby kikötőjében (EB VF 2008a). Az eset ráirányította a figyelmet a piacnyitás előnyeire, és egy hosszú folyamatot indított útjára, amely most is tart. A liberalizációs elemzések egy bizonyos mélységen túl megkövetelték az érintett ágazatok átfogó vizsgálatát, amely új intézményként jelenik meg az európai gazdasági integrációban. A szektorális vizsgálatok elvégzésének feladatát is az Európai Bizottság Versenyügyi Főigazgatósága kapta meg. Az új hatáskör értelmében nevesítették azon szolgáltatási szektorokat, amelyeket vizsgálat alá vonnak. Ezek a következők (EB VF 2008b):

- villamosenergia- és gázszolgáltatás,
- pénzügyi szolgáltatások,
- média szolgáltatásai,
- postai szolgáltatások,
- telekommunikáció,
- professzionális szolgáltatások (jogi, könyvelési, ingatlanokkal kapcsolatos).

<sup>6</sup> A liberalizációval kapcsolatos tevékenységek honlapja a Bizottság Versenyügyi Főigazgatóságának oldaláról közvetlen eléréssel: <http://ec.europa.eu/competition/liberalisation/legislation/legislation.html>. A liberalizációs témákkal szektorális bontásban foglalkoznak a Versenyügyi Főigazgatóság bizonyos egységei, részletesen lásd: [http://ec.europa.eu/dgs/competition/directory/organi\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/competition/directory/organi_en.pdf)



Először a telekommunikációs szolgáltatásokat vizsgálták, 2000-2002 között. Itt a piac mára kellően nyitottá vált (a szabályozás fejlődését 2003-ig részletesen bemutatja Koppányi (2003)), de nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt az egyáltalán nem mellékes tényezőt, hogy ehhez a technológia fejlődése is nagyban hozzájárult (mobiltelefon, VoIP<sup>7</sup>). Mindenesetre ezen a területen a valódi verseny megteremtésén (megteremtődésén) felül a legnagyobb szabályozói eredményként az EU-n belüli roaming díjak maximálását nevezhetjük meg, ami egy EU-s rendelet<sup>8</sup> keretében valósult meg 2007 nyarán. A kiindulópont azonban itt is technológiai volt: az elemzők ugyanis megállapították, hogy a technológia semmilyen szempontból nem indokolja a magas díjak alkalmazását. Hasonlóan jó eredménnyel zárult a postai szolgáltatások piacának megnyitása is. A „példa statuálás” ezen szektorban a Deutsche Post antitröszt ügyében történt meg, 2001-ben<sup>9</sup>. A versenyügyi esetben a Bizottság elmarasztalta a vállalatot azért, mert a Nagy-Britanniából érkező küldeményekre indokolatlanul nagy extra díjat szabott ki, visszaélve erőfölényével a német postaiszolgáltatás-piacon. Az eset a postai szolgáltatások piacának liberalizációjához vezetett.

Ezt követően átvilágították a közlekedési szektort is, a legpozitívabb hatás ezen a téren az ún. „fapados” repülőjáratok elterjedése volt, ami végül a hagyományos légitársaságok árai tekintetében is jelentős csökkenését is maga után vonta. A régóta napirenden lévő energiapiaci vizsgálat eddigi eredményei vegyesek.

*Jelenleg a következő szektorális vizsgálatok folynak:*

- üzleti biztosítási szolgáltatások,
- kereskedelmi banki szolgáltatások,
- villamosenergia- és gázszolgáltatások,
- gyógyszeripar (az első vizsgálatok eredményeiről 2008. november 28-án tartottak konferenciát Brüsszelben).

A szabályozás fejlődése tehát általában a következő forgatókönyvet követi: egy-egy jogeset felhívja a figyelmet a piaci elégtelenségekre. Ezt követően átfogó, piacelemző szektorális vizsgálat következik – különböző szakmai és társadalmi szervezetekkel is konzultálva –, melynek eredményei nyilvánosak. A következtetésekből kiindulva a Bizottság javaslatokat fogalmaz meg, majd a végső eredmény az alkalmazandó joganyag fejlődésében ölt testet.

Az állami támogatásokra vonatkozó általános csoportmentességi rendelet kapcsán már utaltunk arra, hogy a szolgáltatási (és bizonyos termelési) piacokon a

<sup>7</sup> VoIP: voice over internet protocol – internet-alapú telefon

<sup>8</sup> A rendelet az EU minden tagállamában közvetlenül hatályos és kötelező uniós jogszabály-típus. Az itt hivatkozott rendelet száma és neve: Az Európai Parlament és a Tanács 717/2007/EK rendelete (2007. június 27.) a Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról (roaming), valamint a 2002/21/EK irányelv módosításáról EGT-vonatkozású szöveg.

<sup>9</sup> A hivatkozott eset száma: COMP/36.915.

verseny biztosítása összefügg más EU-s szintű prioritásokkal. Ezek közül – mint már említettük – *a legfontosabb a lisszaboni stratégia 2005-ös felülvizsgálata, amely meghirdette a növekedés és foglalkoztatás programját*. A szektorokon átívelő prioritások előtérbe helyezése megköveteli a Versenyügyi Főigazgatóság együttműködését más szakmai Főigazgatóságokkal a Bizottságon belül, de különösen az alábbiakkal:

- Energia és Közlekedés,
- Vállalkozások és Ipar,
- Információs Társadalom és Média,
- Belső Piac és Szolgáltatások.

#### 4. Néhány közelmúltbeli releváns versenyjogi eset, és ezek lehetséges következményei

Tanulmányunk végén áttekintünk néhány olyan esetet, amelyek a közelmúltban kerültek a Versenyügyi Főigazgatóság látóterébe<sup>10</sup>. Röviden vázoljuk az egyes esetek legfontosabb történéseit, jelenlegi állásukat, valamint megfogalmazzuk, hogy véleményünk szerint ezek várhatóan milyen hatást gyakorolnak majd a szabályozás és a jogérvényesítés további fejlődésére.

##### 4.1. Antitröszt eljárás a Visa Europe Ltd. ellen

Az ügyben a Bizottság 2008. március 26-án döntött az eljárás megkezdéséről. A problémát a következőképpen tudjuk a legrövidebben megfogalmazni: a Bizottság fényt derített a tényre, mely szerint a határon átnyúló Visa-kártyás vásárlások díja magasabb, mint az egyes tagállamokon belülieké, noha ezt a technika vagy a szabályozás nem indokolja. Ez a technikailag szükségtelen extra díjfizetés ugyanakkor torzítja az EU közös piacán a versenyt, a kereskedők között. Az ügy még folyamatban van, lehetséges kimenetele véleményünk szerint *jogszabály-alkotás lehet a kiszabható díjakra, a roaming-díjakat szabályozó EU-s rendelethez hasonlóan*.

<sup>10</sup> A bemutatott versenyügyi eseteket a következő bizottsági dokumentumok ismertetik:

COMP/36.915 British Post / Deutsche Post

COMP/39.398 Visa Europe Limited

MEMO/07/316, MEMO/08/394 francia-német gázkartell

MEMO/07/313, MEMO/07/15 antitröszt a francia-belga villamosenergia-piacon

IP/06/1305, IP/07/562 állami támogatás a postai szolgáltatásokban

IP/05/458, IP/06/349 állami támogatás a műsorszórásban

Az esetek a következő honlapokról kereshetők ki:

<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/index.html>

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

#### 4.2. Francia-német gázkartell

2008. június 12-én a Bizottság elmarasztalta a német E.ON-t és a francia Gaz de France-t, a francia és német gázpiac felosztásáért. A Bizottság azzal gyanúsítja az érintett vállalatokat, hogy egymással megállapodtak, vagy legalábbis magatartásait az érintett piacokon összehangolják. Mindkét versenykorlátozó magatartás a kartelltilalom alá esik. A német RWE vállalat, amely a vizsgálat elején szintén szerepelt az ügyben, 2008. május 31-én kikerült az eljárás alól, mivel – a Bizottság megállapítása szerint – korábbi versenykorlátozó magatartásával felhagyott, a vállalatok közötti megállapodásból/összejátszásból önként kilépett. Az eset lehetséges kimenetelei között szerepel – sikeres bizonyítás esetén – elsősorban *a magatartás semmissé nyilvánítása, valamint bírság kiszabása*, amely – ha kellően magas – elrettentheti a többi szolgáltatót hasonló viselkedéstől, és *végso soron folytatódhat a gázpiaci liberalizáció*.

#### 4.3. Antitröszt a francia és belga villamosenergia-piacon

A Bizottság 2007. július 26-án kezdeményezett eljárást a két nemzeti piac inkumbens vállalatai (Electrabel és EDF) ellen. Az ügyben a vád a piacnyitás szándékos elhalasztása, az erőfölénnyel való visszaélés révén. Az érintett vállalatok magatartásának következményei: a versenykorlátozó magatartás tanúsítása nélkülénél magasabb ár és alacsonyabb minőség, mind a lakossági, mind a vállalati fogyasztók tekintetében. A vizsgálat lehetséges kimenetele hasonló, mint a francia-német gázkartell esetén, vagyis várható, hogy a konkrét eset és az azzal kapcsolatos bizottsági döntés *előrébb viszi a villamosenergia-piaci liberalizációt*.

#### 4.4. Állami támogatás a postai szolgáltatásokban

A Bizottság 2006. október 4-én felszólította a francia államot, hogy annak 2008 végéig fel kell számolnia az állami posta (La Poste) számára nyújtott korlátlan állami garanciát. Erre azért van szükség, mert a garancia nyújtásával az állam előnybe juttatja a támogatást élvező vállalatot a piac többi szereplőjével szemben (hiszen az könnyebben jut finanszírozási forráshoz). A francia állam vállalta, hogy a felszólításnak eleget tesz. Nem sokkal ezt a felszólítást követően, 2007. április 25-én a Bizottság megállapította, hogy a lengyel állam végrehajtja az állami posta (Poczta Polska) által élvezett korlátlan állami garancia felszámolását, melyre a Bizottság még korábban utasította. Az ilyen esetek mutatják, hogy *a Bizottság kontrollja az állami támogatások és a piacok működése felett folyamatos*.

#### 4.5. Állami támogatás a műsorszórásban

2005. április 20-án a Bizottság lezárta a francia, olasz és spanyol állami műsorszóró ellen korábban indított vizsgálatait, miután az érintett tagállamok elkötelezték magukat támogatási rendszereik átalakítása mellett. A döntést egy hónappal megelőzően, 2005. március 22-én már ugyanígy határoztak a portugál állami műsorszóró ese-

tében is. A Bizottság minden vonatkozó esetben megállapította: indokolt a közszolgálati televíziós csatornák állami támogatása, de kizárólag a közérdekű műsorok közvetítése tekintetében. Működésük minden más elemét a támogatásról „le kell választani”. Az esetek kapcsán *vélt eredmény a műsorszórás piacán élesebb verseny kialakulása.*

## 5. Összegzés

Ahogy a jogszabályi fejlődés és az Európai Bizottság versenyügyi esetei is mutatják, *az elmúlt években intenzívvé vált a verseny kiépítésének, erősítésének és fenntartásának igénye az Európai Unióban.* Különösen érvényes ez a közszolgáltatások, és – az EU-s terminológiával élve – az általános érdekű szolgáltatások piacára, ahol korábban állami vállalatok működtek monopóliumokként, és a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás egyáltalán nem érvényesült, sem határon átnyúló szolgáltatások formájában, sem külföldi leányvállalat révén.

Másrésről az is látszik, hogy ezek a törekvések egyik napról a másikra nem valósíthatók meg. *A versenyző piacok hosszú folyamatok eredményeképpen fejlődnek ki.* A szabályozásnak – a versenypolitikai és az integrációs célok szempontjából egyaránt – ezeket a folyamatokat proaktív módon kell segítenie. A piacok és a verseny építésére vonatkozóan néhány további megállapítást teszünk:

- A liberalizáció és a valódi verseny ott alakul ki a leggyorsabban, ahol a technológia ezeket a változásokat elősegíti, sőt, indukálja, rövid idő alatt felszámolva a korábbi technológiák által élvezett monopol helyzeteket (pl. távközlés).
- A szabályozás folyamatosan fejlődik, de a hosszú konzultációs folyamatok és a döntéshozatal bonyolultsága miatt sokszor csak követi a piaci változásokat, miközben – a szabályozó szándéka szerint – elő kellene idéznie, ha úgy tetszik: ki kellene kényszeríteni a versengést.
- Az Európai Unió számára az Egységes Belső Piac kiépítésének céljával is összhangban van az a törekvés, hogy a korábban a nemzetállamok mentén szegmentált közszolgáltatási piac is egységesüljön, és azon minél nagyobb mértékben érvényesüljön a tagállamok közötti kereskedelem által eredményezett hatékonyság-növekedés.
- A liberalizációt szorosan kell kísérnie a fogyasztói érdekek maradéktalan érvényesülésének.
- Egyes különleges szolgáltatások – a szociális és egészségügyi területeken – sajátos megközelítést igényelnek, e szolgáltatások sajátosságaiból fakadóan.

Végezetül, az eddig elért eredmények tekintetében álljon itt egy idézet Neelie Kroes, az Európai Bizottság versenypolitikai biztosának honlapjáról<sup>11</sup>: „Munkánk konkrét eredményéből – azaz a jobb minőségű és kedvezőbb árakon kínált, innovatívabb termékekből és szolgáltatásokból – minden európai polgár részesül. A kedvező ár-érték aránynak mindannyiunk pénztárcája örül. A korábbi monopolpiacok közelmúltban történt megnyitása – gondoljunk csak a távközlésre, a postai szolgáltatásokra, a közlekedésre és az energiára – máris érezteti hatását az alacsonyabb európai telefontarifák és a kedvezőbb árú repülőjegyek formájában. Ahhoz azonban, hogy az említett ágazatok által nyújtott lényeges közszolgáltatásokért biztosított tisztességes kompenzáció mellett a liberalizáció teljes mértékben kifejthesse hatását, további erőfeszítésekre van szükség.” A liberalizáció és a versenyteremtés tehát *egy folyamat, amelynek messze nem értük még el a végét* az Európai Unióban. Már csak azért sem, mert a piacok állandó változása, valamint az integráció előrehaladása *új és új kihívások elé állítja a szabályozót*.

#### Felhasznált irodalom:

- Clemenz, G. et al. 2006: *Services of General Economic Interest. Opinion prepared by the State Aid Group of EAGCP*. Brüsszel.
- Csaba L. 2006: *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EB 2003: *Green Paper on services of general interest*. COM(2003) 270. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB 2004b: *Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról*. COM(2004) 375. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB 2004a: *Report on the public consultation on the Green Paper on services of general economic interest*. SEC(2004) 326. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB 2005a: *Állami támogatási cselekvési terv. Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatások 2005-2009 közötti reformjához*. COM(2005) 107. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB 2005b: *Közös munkával a növekedésért és az új munkahelyekért: a lisszaboni stratégia új kezdete*. COM(2005) 24. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB 2007: *Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás*. COM(2007) 725. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB VF 2008a: *Liberalisation – Overview*. Európai Bizottság Versenyügyi Főigazgatóság, Brüsszel.
- EB VF 2008b: *Liberalisation – Legislation*. Európai Bizottság Versenyügyi Főigazgatóság, Brüsszel.  
<http://ec.europa.eu/competition/liberalisation/legislation/legislation.html> Letöltve: 2008. november 18.

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kroes/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kroes/index_en.html)

- Gál P. 2000: A pénzügyi szektor transznacionalizálódása. In Simai M. – Gál P. (szerk.): *Új trendek és stratégiák a világ gazdaságban*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 227-347. o.
- GVH 2008: A „tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás” fogalma az EK-Szerződés 81. és 82. cikkében. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest.
- GVH VK 2007: A versenykorlátozó megállapodások tilalma. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- Kacsirek L. 2007: Nemzetközi szolgáltatáskereskedelem. In Blahó A. (szerk.): *Világ gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 201-222. o.
- Kiss F. L. 2008: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. In Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 11-95. o.
- Koppányi Sz. 2003: *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kroes, N. 2008: Dealing with the current financial crisis. 2008. október 6-án, Brüsszelben az Európai Parlament Gazdasági és Pénzügyi Bizottságának ülésén elhangzott beszéd,  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/498>  
Letöltve: 2008. november 18.
- Molle, W: *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*. Ashgate, Aldershot – Burlington USA – Singapore – Sidney.
- Motta, M. 2007: *Versenypolitika – elmélet és gyakorlat*. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- Orio, G. 1987: *The Emerging Service Economy*. Pergamon Press, Oxford – New York.
- Papp I. (szerk.) 2003: *Szolgáltatások a harmadik évezredben*. Aula, Budapest.
- Posner, R. A. 2001: *Frontiers of legal theory*. Cambridge, Mass. London.
- Remetei-Filep Á: Versenypolitika. In Marján A. (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága: minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. HVG, Budapest, 284-308.o.
- Surányi S. 2002: A szellemi tulajdonjogok és szolgáltatások a világ gazdaságban. In: Blahó A. (szerk.): *Világ gazdaságtan II. Globális fejlődés – gazdaságdiplomácia*. Aula, Budapest, 392-421. o.
- Szabó K. – Hámori B. 2006: *Információ gazdaság – digitális kapitalizmus vagy új gazdasági rendszer?* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Tóth T. 2007: *Az Európai Közösség versenyjoga*. Complex, Budapest.
- Vörös I. 1989: *Javaslat a hazai versenyjogi szabályozás továbbfejlesztésére*. Az „Iparjogvédelem a piacgazdaságban” c. konferencia anyaga. Május 19-20. Magyar Iparjogvédelmi Egyesület, Budapest.